



Hoe de Waddenzee een werelderfgoed werd

© Eurimage 2003, Common Wadden Sea Secretariat, Brockmann Consult

Sinds 1978 werken Nederland, Duitsland en Denemarken in de trilaterale samenwerking (TSW) samen om de Waddenzee te beschermen. Een recente grote stap is de aanmelding van de Waddenzee als Werelderfgoed bij UNESCO en de goedkeuring daarvan. Hoe ging dat, wie waren daarbij betrokken?

— Bernard Baerends, Pieter Joop (Ministerie van EL&I)

> IN 1989 IS VOOR HET EERST het idee van een Werelderfgoed in de TSW gelanceerd. Naast de mondiale erkenning was toen de gedachte dat de status als Werelderfgoed zou helpen om de natuur van de Waddenzee beter te beschermen. De belangrijkste voorwaarden van UNESCO zijn dat een gebied wereldwijd gezien unieke waarden moet hebben, dat bestaand beleid en het beheer het gebied kunnen beschermen en dat er draagvlak is bij de mensen die in het gebied wonen.

Er was al samenwerking op het vlak van natuurbescherming dus het leek kansrijk om het te proberen. In 1991 werd daarom voor het eerst in een Trilaterale regeringsverklaring opgenomen dat de landen zullen streven naar een Werelderfgoed-erkenning. Hierna ging de aandacht echter eerst uit naar de invoering van de Habitatrictlijn en de planologische kernbeslissing Waddenzee.

Na wat tijd werd wel het draagvlak voor een Werelderfgoed gemeten. Dit kwam in 2001 ter tafel op de conferentie in Esbjerg. Resultaat: in Duitsland en Nederland was 50% voor, maar ook 50% tegen en Denemarken was er onvoldoende draagvlak.

Besloten werd om te kijken in hoeverre het draagvlak nog vergroot kon worden, zodat op basis daarvan een besluit kon worden genomen om al dan niet de Waddenzee te nomineren. De Deense gouverneur die niet warm liep voor het idee, werd na 2001 minister; dat gebrek aan animo zou nog even voortduren. Maar Nederland was nog niet enthousiast: men was bang dat er nieuwe beperkende regels zouden gaan gelden. Een Werelderfgoed-toekenning geeft weliswaar geen extra regels, maar het feit dat het initiatief van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij kwam, was verdacht genoeg. Het leek onmogelijk dat er iets voor de natuur kwam zonder dat daar verder extra regels of beperkingen uit zouden voortvloeien.

Nieuwe ministers, nieuwe kansen

Na 2001 was Nederland voorzitter van de TSW. In 2003 kondigde de toenmalige minister van LNV Cees Veerman aan dat hij in de vergadering van 2005 een goed doortimmerd besluit wilde nemen over het wel of niet aanmelden van de Waddenzee als Werelderfgoed. Dit werkte als een vliegwieltje in de voorbereidingen. De regio werd beter geïnformeerd over de Werelderfgoedstatus. Toch bleven er twijfels bestaan, waarop Veerman aanbood dat hij wel in een convenant wilde vastleggen onder welke condities de nominatie zou worden ingediend. Deze condities waren: geen aanvullende regelgeving, een evaluatie en bij aanvullende eisen vanuit UNESCO de mogelijkheid om op het besluit terug te komen. Door deze zet steeg het vertrouwen in de regio. Een week voorafgaand aan de

TSW-vergadering van 2005 werd Veerman nog naar de Tweede Kamer geroepen. De Tweede Kamer had namelijk een brandbrief ontvangen van de ondernemers uit de regio. Men bleef bang voor extra regels, en ook voor schaduwwerking (inperking van de ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied). Veerman kon echter ook aantonen dat diverse organisaties, waaronder ook de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), wel achter deze nominatie stonden. Hij zette groot in: Veerman zou alleen als voorzitter naar de vergadering van 2005 op Schiermonnikoog gaan als hij daar ook werkelijk een stap kon zetten. Later werd op de vergadering van 2005 besloten tot het verder voorbereiden van de nominatie exclusief het deel van Denemarken (daar was nog niet genoeg draagvlak). Er werden twee werkgroepen door Veerman ingesteld.

Versnelling

De klankbordgroep bestond uit stakeholders uit de ondernemershoek, recreatie en toerisme en natuurorganisaties. De klankbordgroep adviseerde rechtstreeks aan de minister. De voorzitter was de ex-gedeputeerde uit Groningen Jaap van Dijk. Binnen een jaar gaf deze werkgroep drie adviezen die werden overgenomen. Ook dit wekte vertrouwen. Zij adviseerde positief over het convenant en bijna unaniem werd dit onderschreven en zij gaven aan positief te staan tegenover de kansen die een dergelijke nominatie kan brengen. Het derde advies was afremmend. De klankbordgroep wilde geen nominatie op basis van het UNESCO-criterium 'schoonheid van het gebied'. Dat zou mogelijk toch schaduwwerking opleveren voor landschappelijke effecten van mogelijke kustontwikkeling zoals windturbines en havenontwikkeling. De Waddenzee is aangemeld op basis van de criteria 8, 9 en 10 (zie kader Wat is Werelderfgoed, pagina 34).

In de beleving van velen was de Werelderfgoednominatie tot aan 2005 een zaak waar vooral LNV aan trok. Na 2005 kon de regio het oppakken met een convenant in de hand. Veerman benadrukte telkenmale dat een nominatie in Nederland weliswaar het nakomen van een verplichting richting UNESCO was (Werelderfgoedconventie), maar dat een nominatie van de Waddenzee vooral een kans voor de regio zou zijn. De regio zou gelijk komen te staan met gebieden als de Grand Canyon, Great Barrier Reef en de Jurassic Coast in Zuid-Engeland.

De nationale projectgroep werd gevormd door lokale en regionale overheden. De bevoegde gezagen moesten met elkaar het format voor aanmelding invullen. Voorzitter was de burgemeester van Terschelling, Jurrit Visser; het

Trilaterale samenwerking

De Trilaterale Samenwerking voor de Waddenzee is een samenwerkingsverband tussen Denemarken, Duitsland en Nederland. Gedrieën maken zij beleid voor de bescherming van het waddengebied. Zij doen dit door met elkaar afspraken te maken over beleid, beheer, onderzoek en monitoring. Beslissingen worden vastgelegd in de Trilaterale Waddenzee Regeringsconferenties die om de 3 à 4 jaar worden gehouden. Het 'trilaterale samenwerkingsgebied' omvat het gebied van Den Helder in Nederland tot Blåvandshuk in Denemarken. De noord- en westgrenzen liggen in de Noordzee, op drie zeemijlen van de lijn die de buitenste punten van de eilanden verbindt. Aan de vastelandszijde (zuid/oost) wordt de grens gevormd door de belangrijkste hoogwaterkeringen of, waar geen hoogwaterkering is, de springvloedlijn. In rivieren wordt de grens gevormd door de brakwatergrens. Ook enkele landinwaarts gelegen gebieden die vallen onder de Conventie van Ramsar en de EU-Vogelrichtlijn zijn bij het samenwerkingsgebied gevoegd. Totale oppervlakte: 13.500 vierkante kilometer (bron: ecomare.nl).

project lag nu in de regio, het draagvlak nam enorm toe. De drie betrokken provincies en alle 18 gemeenten waren voor, evenals alle betrokken sectoren. Eén uitzondering daargelaten: de beroepsvisserij. Er liepen in die tijd enkele rechtszaken tussen de vissers en LNV. Dat heeft mede bepaald dat toentertijd een ondertekening door de sector op dit dossier niet te verwachten was.

De nominatie, indiening en beoordeling

Het nominatiedossier was klaar om in februari 2008 ingeleverd te worden. De inhoud was afgestemd in het TSW-overleg en de ministerraad was akkoord. Eén maand voor de indiening trok Hamburg zich echter terug. Men vreesde aldaar problemen bij een gewenste verdieping van de Elbe, dat van groot belang is voor deze havenstad. Er werd besloten door te gaan. Op 1 februari 2008 werd een aangepast dossier ingediend bij de UNESCO.

Hierop volgde 1,5 jaar evaluatie en beoordeling door de IUCN. Er kwam een commissie langs om na te gaan of de werkelijkheid is zoals in de aanmelding staat beschreven. Hierdoor zijn voor de Waddenzee toch nog enkele zaken aangepast. Er zijn enclaves gemaakt

Wat is Werelderfgoed

Werelderfgoed is cultureel en natuurlijk erfgoed dat wordt beschouwd als onvervangbaar, uniek en eigendom van de hele wereld, en waarvan het van groot belang wordt geacht om te behouden. Alleen erfgoed dat is ingeschreven op de Werelderfgoedlijst van UNESCO mag deze titel dragen. Er is één set van 10 criteria, waarvan – naast het element van bijzondere universele waarde – aan minimaal één moet worden voldaan. Deze criteria worden als volgt gecodeerd en geformuleerd:

- 1 het vertegenwoordigt een meesterwerk van een creatief menselijk genie.
- 2 het stelt een belangrijke interactie van menselijke waarden ten toon, gedurende een tijdspanne of binnen een cultureel gedeelte van de wereld, voor ontwikkelingen in architectuur of technologie, monumentale kunsten, stadsontwerp of landschapsinrichting.
- 3 het draagt een unieke of op zijn minst een exceptionele getuigenis van een culturele traditie of een samenleving, welke nog voortleeft of is verdwenen.
- 4 het is een bijzonder voorbeeld van een type gebouw of architectonische of technologische samenstelling van een landschap, welke significante stappen in de menselijke geschiedenis voorstelt.
- 5 het is een bijzonder voorbeeld van een traditionele menselijke bewoning of landgebruik, welke een cultuur (of culturen) vertegenwoordigt. Bijzonder wanneer het kwetsbaar is geworden ten gevolge van onomkeerbare veranderingen.
- 6 het is direct of zijdelings geassocieerd met gebeurtenissen of levende tradities, met ideeën, of geloof, met artistieke en literaire werken of bijzonder universele betekenis (de commissie beschouwt dit criterium alleen toepasbaar in bijzondere omstandigheden en alleen in verbinding met een ander cultureel of natuurlijk criterium op de lijst)
- 7 het is een gebied met een exceptionele natuurlijke schoonheid.
- 8 Het is een voorbeeld van belangrijke stappen in de geschiedenis van de aarde.
- 9 het vertegenwoordigt lopende ecologische en biologische processen.
- 10 het herbergt de belangrijkste natuurlijke onderkomens voor het behoud van globale significante biodiversiteit.

voor bestaande olieplatforms en verwachte boringen in de Duitse Waddenzee en voor de militaire activiteiten in Nederlandse Waddenzee. UNESCO is namelijk van mening dat “mijnbouw of militaire activiteiten niet passen in een werelderfgoed”. De gasboringen door de NAM pasten daarentegen weer wel. Bepalend in deze overweging was de zorgvuldige planvoorbereiding en het daarbij afgesproken ‘hand aan de kraan’-principe¹ waardoor negatieve effecten zijn uitgesloten.

Eén platform gasboring Zuidwal in de Waddenzee is wél uit de begrenzing van het Werelderfgoed gehouden, ondanks de aanwezigheid van sluitend beleid en regelgeving (in de Planologische Kernbeslissing Waddenzee).

Uiteindelijk is in juni 2009 de Waddenzee door UNESCO erkend als werelderfgoed. Er is een viertal aanbevelingen gedaan:

- 1 Denemarken alstublieft aanschuiven;
- 2 Het is belangrijk om voor het gebied een strategie te ontwikkelen inzake duurzaam toerisme;
- 3 Graag versterken van de samenwerking op gebied van internationale trekroutes van vogels (zgn. fly-ways);
- 4 Graag kennis ontwikkelen en specifieke aandacht voor invasieve soorten.

Sindsdien is Hamburg toegetreden in 2011, is Denemarken in 2012 gestart met de nominatie van haar deel, en is Neder-Saksen bezig met de nominatie van een uitbreiding van haar Nationaal Park in de Noordzeekustzone. Als alles naar verwachting verloopt, kan dit begin 2013 ingediend worden. Het Werelderfgoedcomité beslist dan medio 2014 over deze aanvragen.

En wat levert het op?

De idee was dat de titel Werelderfgoed de natuur in de Waddenzee beter zou beschermen. Met de implementatie van Natura 2000 is dat echter al geborgd. De Werelderfgoed-status is vooral een grote kans voor de noordelijke provincies om zich verder te ontwikkelen. We staan nu aan het begin van dat proces. De noordelijke provincies zullen met initiatieven moeten komen en de landen zullen nadrukkelijker met elkaar moeten gaan samenwerken om deze kans te pakken. Met de erkenning verandert de situatie in het gebied wel degelijk:

- De bekendheid van de Waddenzee is wereldwijd toegenomen. Een mondiale belangstelling staat in feite voor de deur.
- De erkenning als werelderfgoed zorgt voor gevoelens van trots en identiteit in de gebieden.
- Het heeft een hoge potentie voor sociaal-economische ontwikkeling van de regio
- De status draagt bij aan de politieke aan-

dacht voor het gebied, dus aan potentie om mogelijk alternatieve financiële bronnen te vinden.

- Het gebied staat vanwege de status nadrukkelijk in de schijnwerpers. Hierdoor zal er meer transparantie zijn voor zaken die burgers (ook) interesseren: vaargeulverdieping, kabellegging (in Duitsland) en afvalverbranding.
- Verder wordt 6-jarlijks gemonitord en door UNESCO beoordeeld in hoeverre de natuurlijke kenmerken in stand gebleven zijn.

De erkenning als werelderfgoed betekent echter niet dat er een zak met geld wordt afgeleverd en men direct kan investeren. De initiatieven moeten vanuit de regio zelf komen.

Brussel draagt in zoverre bij dat er wel een EU-subsidie is om de naamsbekendheid van het gebied te promoten/vergroten (PROWAD, promotion en prosper of the Waddensea). In Duitsland is men verder dan Nederland. Zo heeft men bijvoorbeeld in een landelijke publicatie het gebied op de ‘toeristische kaart’ gezet. Moet je in Afrika de zogeheten Big Five gezien hebben (leeuw, olifant, buffel, neushoorn en luipaard), in Duitsland ontwierp men de Small Five (zeepier, kokkel, strandkrab, wadslakje en gewone garnaal), de Flying Five (vijf vogelsoorten) én de Big Five (gewone en grijze zeehond, bruinvis, steur en zeearend).

Het Nederlandse gebied is als werelderfgoed nog niet ontsloten, het is een zaak van lange adem. Belangrijk is dat men de handschoen op pakt en men niet verzandt in onderlinge competitie (tussen de eilanden, tussen eilanden en vaste wal, of tussen de landen) maar vanuit een werelderfgoed gedachte het gebied verder inkleurt.

Dat betekent bijvoorbeeld dat we Delfzijl nu misschien nog zien als iets in de periferie en als krimpgebied, maar dat het in een volgend decennium één van de stedelijke parels in het Werelderfgoed is, een perfect woongebied/vestigingsplaats voor hooggekwalificeerd personeel dat in de regio verder werkt aan de ontplooiing van de noordelijke provincies.<

Bernard Baerends en Pieter Joop,
b.baerends@mineleni.nl
p.joop@mineleni.nl

¹ Het *hand aan de kraan*-principe houdt in dat de gevolgen van gaswinning voortdurend gemonitord worden en de winning van gas bij geconstateerde negatieve effecten door de minister eventueel kan worden bijgesteld of worden gestopt.